

Fundusze unijne 2007-2013

– szansa na rozwój sektora ekonomii społecznej?

Opracowanie przygotowane na podstawie analizy Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) z 9 lipca 2007, Szczegółowego opisu priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013 z 18 września 2007 roku oraz Systemu Realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013 z 10 września 2007 roku.

Wstęp

Okres programowania 2007-2013 przyniesie ze sobą wysoką falę funduszy unijnych. Fakt ten jest postrzegany jako olbrzymia szansa rozwojowa. Czy tak będzie rzeczywiście? Czy w roku 2016 będziemy w fazie stabilnego rozwoju?

Fundusze unijne dają szansę również podmiotom ekonomii społecznej. Aby wykorzystać tą szansę trzeba w oparciu o nie zbudować system, który pomoże powstać nowym podmiotom ekonomii społecznej oraz pomoże usamodzielnic się istniejącym już podmiotom w takim stopniu, aby mogły w roku 2016 rozwijać się pomimo odciążenia środków unijnych.

W poniższym opracowaniu skupiłam się głównie na analizie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), który konsumuje 100% Europejskiego Funduszu Społecznego. Zdaje się, że w oparciu o PO KL można zbudować system, który:

1. Obejmuje wsparcie podmiotów ekonomii społecznej zarówno przy tworzeniu nowych podmiotów jak i funkcjonowaniu podmiotów już istniejących – rola takiego wsparcia powinno być inkubowanie podmiotów ekonomii społecznej oraz pomoc w pierwszych działaniach.
2. Umożliwia podmiotom ekonomii społecznej start w konkursach – pierwsze dotacje pozwalają na rozwój organizacji, budują jej potencjał pozwalający na podejmowanie nowych wyzwań.
3. Umożliwia podmiotom ekonomii społecznej udział w przetargach, co pozwala na zdobycie kapitału niezbędnego to stabilnego rozwoju i względnie niezależnej działalności.

Analiza jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy zbudowanie takiej systemy w oparciu o PO KL jest możliwe.

Wsparcie podmiotów ekonomii społecznej

Ponad 60% środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki o kolejnym okresie programowania dystrybuowanych będzie przez regiony. Właśnie w tych 60% kryją się w przeważającej większości środki na wsparcie ekonomii społecznej.

W priorytecie VI „Rynek pracy otwarty dla wszystkich” znajdujemy działanie 6.1. „Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie”, który ma służyć zatrudnieniu osób pozostających bez pracy oraz stworzyć warunków dla rozwoju aktywności zawodowej w regionie.

W działaniu tym (w poddziałaniu 6.1.1.) finansowane będzie przygotowanie do podjęcia wolontariatu, co powinno wzmocnić kadry mniej wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych, opierających się w dużej mierze na pracy wolontarystycznej. Dzięki subsydiom, stażom i szkoleniom w miejscach pracy możliwe może się również okazać pozyskanie pracowników etatowych.

Celem działania 6.2. „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia” jest promocja oraz wspieranie inicjatyw i rozwiązań zmierzających do tworzenia nowych miejsc pracy oraz budowy postaw kreatywnych, służących rozwojowi przedsiębiorczości i samo zatrudnienie.

W działaniu tym przewidziano wsparcie dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą, między innymi poprzez przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości, w tym w formie spółdzielni lub spółdzielni socjalnej (w takim przypadku - do wysokości 20 000 zł na osobę) oraz doradztwo przed podjęciem działalności jak i przez pierwszy rok funkcjonowania. Działanie to zarówno rokuje zwiększeniem ilości podmiotów ekonomii społecznej jak i wzrostem zatrudnienia w tym sektorze.

Podstawowy cel priorytetu VII: „Promocja integracji społecznej” to włączenie w rynek pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i rozwój instytucji ekonomii społecznej.

W ramach tego priorytetu, a dokładnie w ramach działania 7.2.: „Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej” przewidziano:

- (poddziałanie 7.2.1.) wsparcie prawne, organizacyjne, szkoleniowe i finansowe dla tworzenia i działalności podmiotów ekonomii społecznej, tym: centrów i klubów integracji społecznej, zakładów aktywizacji zawodowej oraz podmiotów działających na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej (których podstawowym zadaniem nie jest działalność gospodarcza) – stwarza to przestrzeń dla rozwoju zatrudnienia również w organizacjach pozarządowych.
- (poddziałanie 7.2.2.) stworzenie sieci podmiotów wspierających podmioty ekonomii społecznej, świadczących usługi prawne, finansowe, marketingowe, doradztwo, budujących partnerstwa lokalnych oraz promujące ekonomię społeczną. Zgodnie ze wskaźnikami mają powstać 32 takie podmioty.

Na wszystkie wymienione działania przeznaczonych jest w sumie 1 164 355 701,00 euro na 9 lat, choć teraz realnie jest to już tylko lat 7. Daje to około 40 000 000 zł na każde województwo na rok. Przy czym pamiętać należy, że o ostatecznej wysokości alokacji środków decydować będą *Plany działania*, rozpisujące przeznaczenie środków na poszczególne schematy (konkursowe i systemowe), wskazujące terminy i zasady wyboru projektów oraz rozdział środków na poszczególne schematy.

Tab. 1. Środki na wsparcie ekonomii społecznej w POKL w podziale na działania

działanie	Kwota
6.1.1	€ 328 694 750
6.2.	€ 400 847 256
7.2.1	€ 271 758 559
7.2.2.	€ 163 055 136
Razem	€ 1 164 355 701

Plany działań przygotowywane są przez Instytucje Pośredniczące – w przypadku omawianych priorytetów są to Urzędy Marszałkowskie, z wyjątkiem województw małopolskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, gdzie jest to WUP. Zatwierdzane są kolejno przez Instytucje Zarządzające i przez Podkomitety Monitorujące. Daje to bardzo dużą swobodę przy konstruowaniu planów i możliwość występowania dużych różnic pomiędzy regionami.

Wsparcie powinno być dostępne od 2008 do końca 2014 roku, co oczywiście może zostać zmodyfikowane przez *Plany działania*.

Wszystkie wymienione powyżej działania realizowane będą przez podmioty wyłonione w trybie konkursu. Nie ma ograniczeń co do typu podmiotu starającego się o dofinansowanie.

Ze względu na tryb konkursowy z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że dostarczane wsparcie będzie każdorazowo definiowane przez każdego projektodawcę.

Każde działanie inaczej definiuje podmioty, na rzecz których mają być realizowane działania. W przypadku wszystkich działań beneficjentami wsparcia są osoby indywidualne, chcące podjąć wolontariat, zyskać zatrudnienie czy założyć spółdzielnię, w przypadku wsparcia podmiotów ekonomii społecznej – właśnie te podmioty jak i instytucje rynku pracy i integracji społecznej oraz partnerzy społeczni i gospodarczy.

Duża część działań adresowanych jest do przedsiębiorstw. Jedynie w Działaniu 6.2 jako przedsiębiorstwa dodatkowo wskazane są spółdzielnie i spółdzielnie socjalne. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że dostępu do tych środków nie będą miały organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą czy inne podmioty ekonomii społecznej (z dotychczasowej praktyki wynika, że w sytuacji, kiedy podmiot wsparcia nie jest wskazany literalnie – nie jest on akceptowany przez podmioty realizujące projekty). Brakuje spójnej definicji przedsiębiorstwa, obejmującego wszystkie formy aktywności ekonomicznej.

Kłopotliwy może się okazać również rozdział środków na różne priorytety. W Priorytecie VII przewidziano utworzenie sieci instytucji wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej. Tymczasem środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym w formie spółdzielczej dystrybuowane będą w ramach priorytetu VI. Sytuacja taka wymagać będzie silnej koordynacji realizacji projektów.

Opisane wsparcie realizowane będzie przez podmioty wyłonione w trybie konkursowym. Nie znamy jeszcze zapisów poszczególnych planów działania, ale grozić to może tym, że udzielane wsparcie będzie różne tak jak podmioty, które go będą udzielać. Każdy realizator projektu może inaczej zdefiniować podmioty, na rzecz których świadczyć będzie usługi, a w różnych województwach będziemy mieć do czynienia z różnymi standardami oferowanych usług. We wdrażaniu całego PO KL brakuje mechanizmu standaryzacji działań w regionach.

Poważnym ograniczeniem może okazać się również możliwość pominięcia wymienionych projektów konkursowych w *Planach działań*. W rezultacie tego mogą pojawić się duże dysproporcje w dostępie do wsparcia w różnych województwach.

Dostęp podmiotów ekonomii społecznej do konkursów

W latach 2004-2006 przekonaliśmy się, że mimo potencjalnych możliwości bardzo niewiele podmiotów ekonomii społecznej wzięło udział w konkursach grantowych, jeszcze mniej w taki konkursie wygrało, a prawie wszystkie, które wygrały, miały olbrzymi problem ze sprawozdaniem i rozliczeniem projektów. Również działania, na które można było pozyskać fundusze, były wąsko zdefiniowane i nie obejmowały wielu obszarów działań podmiotów ekonomii społecznej.

Jak przedstawiają się prognozy na kolejny okres? Projekty konkursowe przewidziano we wszystkich priorytetach.

W Priorytecie I: *Zatrudnienie i integracja społeczna* w trybie konkursowym wybierane będą projekty na rzecz społeczności romskiej (poddziałanie 1.3.1.) oraz na rzecz promocji równych szans kobiet i mężczyzn (poddziałanie 1.3.2.).

W Priorytecie II: *Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących* w trybie konkursowym wyłaniane będą projekty na rozwój kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach (poddziałanie 2.1.1.)

W Priorytecie III: *Wysoka jakość systemu oświaty* przewidziano konkursy w poddziałaniu 3.3.2. – efektywny system kształcenia i doskonalenia nauczycieli, w poddziałaniu 3.3.4. – modernizacja treści i metod kształcenia oraz w poddziałaniu 3.4.3. – Upowszechnianie uczenia się przez całe życie.

W Priorytecie IV: *Szkolnictwo wyższe i nauka* tryb konkursowy zarezerwowano dla poddziałania 4.1.1. – wzmocnienie potencjału adaptacyjnego uczelni oraz dla działania 4.2. – rozwój kwalifikacji kadr systemu B+R i wzrost świadomości roli nauki w rozwoju gospodarczym.

W priorytecie V: *Dobre rządzenie* w trybie konkursowym wybierane będą projekty z zakresu:

- modernizacji zarządzania w administracji samorządowej (poddziałanie 5.2.1),
- podnoszenia kompetencji kadr służb publicznych (poddziałanie 5.2.3),
- rozwoju dialogu obywatelskiego (poddziałanie 5.4.2) [w tym: wypracowanie, upowszechnianie standardów działania trzeciego sektora, centra informacji i wspomagania organizacji pozarządowych, sieci terytorialne i branżowe, programy poradnictwa prawnego i obywatelskiego, programy nadzoru społecznego],
- wzmocnienia uczestników dialogu społecznego (poddziałanie 5.5.2).

Tab. 2. Środki na tryb konkursowy w priorytetach wdrażanych centralnie.

Działanie	kwota	Tryb
1.3.1	€ 22 000 000	Konkursowy
1.3.2	€ 4 000 000	Konkursowy
2.1.1	€ 373 970 602	Konkursowy
3.3.2	€ 227 369 705	Konkursowy
3.3.4	€ 231 340 000	Konkursowy
3.4.3	€ 29 058 420	Konkursowy
4.1.1	€ 500 000 000	Konkursowy
4.2	€ 61 500 000	Konkursowy
5.2	€ 252 200 453	konkursowy i systemowy
5.4	€ 100 238 968	konkursowy i systemowy
5.5	€ 21 931 851	konkursowy i systemowy
Razem	€ 1 823 609 999	

Razem na konkursy przeznaczonych będzie około miliarda złotych na każdy kolejny rok (z zastrzeżeniem, że w niektórych działaniach kwota obejmuje zarówno projekty finansowane w trybie konkursowym jak i systemowym oraz zastrzeżeniem, że *Plany działań* mogą zmienić podane kwoty).

Jak wygląda rozdział środków przy priorytetach wdrażanych regionalnie?

W Priorytecie VI: *Rynek pracy otwarty dla wszystkich* w trybie konkursowym dystrybuowane będą środki na:

- wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy (poddziałanie 6.1.1.),
- wsparcie oraz promocję przedsiębiorczości i samo zatrudnienia (działanie 6.2.),
- inicjatywy lokalne na rzecz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej na obszarach wiejskich (działanie 6.3.).

W Priorytecie VII: *Promocja integracji społecznej* w trybie konkursowym wybierane będą projekty na aktywizację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (poddziałanie 7.2.1.), wsparcie podmiotów ekonomii społecznej (poddziałanie 7.2.2.) oraz inicjatywy lokalne na rzecz aktywnej integracji (działanie 7.3.).

W Priorytecie VIII: *Regionalne kadry gospodarki* przewidziano konkursy w poddziałaniu 8.1.1. – wspieranie rozwoju kwalifikacji zawodowych i doradztwo dla przedsiębiorstw, w poddziałaniu 8.1.2. –

wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie, w poddziałaniu 8.2.1. – wsparcie dla współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw.

W Priorytecie IX: *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach* prawie wszystkie działania realizowane będą w trybie konkursowym: zmniejszenie nierówności w stopniu upowszechniania edukacji przedszkolnej (poddziałanie 9.1.1.), wyrównanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji, zmniejszenie różnic w jakości usług edukacyjnych (poddziałanie 9.1.2.), podniesienie atrakcyjności i jakości szkolnictwa zawodowego (działanie 9.2), upowszechnianie formalnego kształcenia ustawicznego (działanie 9.3), wysoko wykwalifikowane kadry systemu oświaty (działanie 9.4) oraz oddolne inicjatywy edukacyjnych na obszarach wiejskich (działanie 9.5).

Tab. 3. Środki na tryb konkursowy w priorytetach wdrażanych regionalnie.

Działanie	Kwota
6.1.1	€ 328 694 750
6.2	€ 400 847 256
6.3	€ 30 000 000
7.2.1	€ 271 758 559
7.2.2	€ 163 055 136
7.3	€ 108 703 424
8.1.1	€ 902 256 420
8.1.2	€ 317 695 922
8.2.1	€ 127 078 369
9.1.1	€ 243 140 413
9.1.2	€ 481 407 419
9.2	€ 515 687 204
9.3	€ 184 812 755
9.4	€ 96 877 655
9.5	€ 150 000 000
Razem	€ 4 322 015 282

Razem na projekty w trybie konkursowym przeznaczono około 150 milionów złotych na rok na region.

Większość konkursów wymaga specjalistycznej wiedzy i szansę na ich realizację mają głównie te podmioty ekonomii społecznej, które są ekspertami w kilku dziedzinach:

- usług rynku pracy,
- wsparcia sektora ekonomii społecznej,
- rozwoju oświaty,
- usług dla przedsiębiorców.

Tylko nieznaczna część środków (5% wszystkich konkursów) przeznaczonych jest na inicjatywy lokalne (działanie 6.3, 7.3, 9.5) i pozwala na udział w konkursach mniej wyspecjalizowanym podmiotom. Przy czym korzystać z nich mogą tylko te podmioty, które swoje działania kierują do mieszkańców gmin wiejskich, miejsko – wiejskich oraz miast do 25 tys. mieszkańców; społeczności lokalnych aktywnie działających na obszarach wiejskich na rzecz aktywizacji zawodowej mieszkańców obszarów wiejskich; podmiotów działających na obszarach wiejskich na rzecz aktywizacji zawodowej mieszkańców tych obszarów.

W porównaniu do poprzedniego okresu znacznie uproszczono procedury. Łatwiejszy wydaje się system składania wniosków do konkursów, prostszy powinien być również system rozliczeń (zrezygnowano z obowiązku dostarczania kopii dokumentów), istnieją jednak różne niebezpieczeństwa:

- każda instytucja pośrednicząca może zastrzyć procedury,
- wprowadzono nowy system konstruowania budżetu oraz obostrzenia co do rozliczeń w zależności od kategorii budżetowej, co wprowadzi komplikacje wynikające z konieczności zaadaptowania nowych warunków zarówno przez instytucje wdrażające jak i realizatorów projektów,

- dla większości projektów minimalna kwota dofinansowania to 50 tysięcy złotych – jeśli tak jak w poprzednim roku wysokość dotacji uzależniona będzie od budżetu organizacji – może to znacząco ograniczyć dostęp do środków; wyjątek stanowią konkursy w działaniu 6.3., 7.3. i 9.5., gdzie będzie można starać się o dofinansowanie do 50 tysięcy złotych, ale dostępne są one tylko dla podmiotów, których projekty będą skierowane na obszary wiejskie (i miasta do 25 tys.).

Dostęp podmiotów ekonomii społecznej do przetargów

Przy realizacji wszystkich projektów (niezależnie od tego, czy wybrane zostaną w trybie konkursowym, czy systemowym) niezbędne będzie kontraktowanie licznych wykonawców na dostarczenie różnorodnych usług i towarów. Poza Europejskim Funduszem Społecznym do Polski dopłyną inne fundusze unijne w siedmiokrotnie wyższej kwocie, co stwarza dodatkowe szanse dla podmiotów ekonomii społecznej.

Tylko czy podmioty ekonomii społecznej mają szansę do udziału w przetargach finansowanych z funduszy unijnych? Teoretycznie tak, w praktyce pojawić się może wiele trudnień:

- przy rozstrzygnięciu przetargu zwykle bierze się pod uwagę cenę, nie przyjmuje się innych kryteriów oceny – podmioty ekonomii społecznej może nie zawsze mogą konkurować ceną, ale realizują dodatkowe zadania społeczne,
- przy starcie w przetargu zwykle oferenci zmuszeni są do wniesienia wadium, po podpisaniu umowy muszą ją zabezpieczyć, tymczasem podmioty ekonomii społecznej często nie mają majątku pozwalającego założyć środki finansowe czy uzyskać właściwe zabezpieczenia,
- podmioty administracji publicznej często uznają, że organizacje działające nie dla zysku nie powinny zarabiać na podejmowanych działaniach i nie uwzględniają zysku w zawieranych umowach, co startowanie w przetargach czyni bezcelowym.

Podsumowanie

Nowy okres finansowania stwarza możliwość dla rozwoju podmiotów ekonomii społecznej, zapewnia wsparcie przy tworzeniu nowych podmiotów i konsultacje dla podmiotów już istniejących, daje szanse na starty w konkursach i w przetargach. Jednakże w każdym z przypadków mamy do czynienia z licznymi ograniczeniami.

W przypadku wsparcia – istnieje niebezpieczeństwo, że ze względu na system powoływania jednostek świadczących wsparcie (konkurs rozpisywany przez regiony) oraz rozbić środków na wsparcie na różne działania, w miejsce sprawnego spójnego systemu wsparcia pojawi się wiele różnych przypadkowych ośrodków świadczących wybrane usługi dla różnie zdefiniowanych beneficjentów. Aby tego uniknąć konieczne jest zbudowanie rzeczywistej sieci o spójnych standardach i objętych wspólną strategią informacyjną.

Udział w konkursach może być niemożliwy w przypadku niewielkich podmiotów działających w dużych ośrodkach miejskich – po małe granty mogą sięgać organizacje których projekty będą skierowane na obszary wiejskie (i miasta do 25 tys.), po duże - instytucje wyspecjalizowane w wybranych dziedzinach. Warunki przystępowania do konkursów oraz sprawozdawania i rozliczania projektów wydają się znacząco uproszczone w stosunku do poprzedniego okresu programowania. Teraz należy dołożyć starań, aby instytucje pośredniczące czy wdrażające ich nie zaostrzyły. Należy też przeprowadzić (przed początkiem realizacji projektów) szkolenia z zakresu nowego systemu budżetowania i rozliczania.

Aby ułatwić podmiotom ekonomii społecznej dostęp do przetargów należy stworzyć finansowe instrumenty pozwalające podmiotom ekonomii społecznej zyskać zabezpieczenie i środki niezbędne do startu w przetargach oraz przeprowadzić wśród podmiotów ogłaszających przetargi kampanię na rzecz stosowania społecznych kryteriów oceny oraz wyedukować je w zakresie działalności ekonomicznej podmiotów ekonomii społecznej.

Ilona Gosk

Warszawa, 4 października 2007